Modelos económicos III

CHILE, EL ESPEJO
Mauricio Tenewicki

Nada tan alejado de la verdad como presentar —a partir del golpe militar— al estado chileno en un papel poco relevante en la vida económica. El estado controla los precios fundamentales: tipo de cambio, tasas de interés, principales productos agrícolas. Las exportaciones de cobre —alrededor de la mitad del total exportado— las realiza en más del 69% la empresa estatal Codelco. La política intensamente desreguladora y privatizadora de la dictadura dejó en pie, sin embargo, la estructura estatal de la propiedad y comercialización de la gran minería del país que implantó el gobierno de Salvador Allende.

ACTIVIDADES DEL IADE

Análisis

EL CAMPESINADO EN LA ARGENTINA: UN DEBATE TARDIO
Norma Giarracca

El carácter capitalista del terrateniente pampeano, el papel de la renta del suelo, los procesos de colonización y de consolidación de la unidad familiar presente en todas las regiones del país, las relaciones entre las burguesías agrarias pampeanas y las regionales, la educación de mano de obra a cada período de desarrollo, fueron aspectos relevantes del proceso de evolución agraria capitalista que concentraron la atención de aquellos que buscaban dar cuenta de la cuestión agraria argentina. Aunque existieron y existen campesinos, éstos no se tomaron en cuenta en las comprehensión más globales del funcionamiento del agro, situación absolutamente imprescindible para México, el Perú o Bolivia.

Política petrolera argentina

VALOR ECONOMICO DE LAS RESERVAS COMPROBADAS DE PETROLEO CRUDO
Víctor Bravo

La opinión del autor es totalmente contraria a la venta, cesión o concesión de reservas comprobadas, ya que la base del negocio petrolero consiste, entre otras cosas, en apropiarse de la renta generada por el riesgo minero que permitió descubrir reservas para luego explotarlas. En la hipótesis, no compartida en el trabajo, de la inevitable de la enseñación de estos yacimientos marginales, la empresa debería vender las reservas y la infraestructura al valor de reposición, ya que, de no hacerlo, estaría concediendo ventajas a su competidor al perder la parte del mercado representado por la producción y las
reservas que entrega. Además descartaría las posibilidades de explorar áreas aledañas de menor riesgo y resignaría el incremento de la extracción de crudo del volumen in-situ del reservorio mediante técnicas secundarias o terciarias.

**Reursos naturales**

**SISTEMA FORESTAL ARGENTINO**

Gerardo Denegri - Martín Aguerre

Este trabajo traza un panorama del sistema forestal argentino y de la industria derivada. Las cifras muestran que nos encontramos ante un recurso natural muy importante, cuya situación actual y perspectivas, así como las del sector industrial, se analizan detalladamente.

**Industria**

**SECTOR CELULOSICO-PAPELERO: OLIGOPOLIZACION Y POLITICAS PUBLICAS**

Daniel Azpiazu

La configuración actual de la industria celulósica-papeler a brinda uno de los ejemplos más ilustrativos de los efectos derivados de la secuencia de políticas públicas —muy particularmente desde mediados de los años setenta— plenamente funcionales al proceso de creciente concentración y centralización del capital en un núcleo cada vez más reducido de agentes económicos. La conformación oligopólica de este complejo productivo no está para nada disociada de las políticas y acciones estatales desplegadas en las últimas dos décadas.

**Opiniones**

**LOS SINDICATOS FREnte A LA REFORMA DEL ESTADO**

Mónica Pini

La cuestión de la participación sindical vuelve a ponerse sobre el tapete con las privatizaciones de las empresas públicas y mucho más intensamente en el contexto actual: gobierno peronista, dirigentes sindicales en puestos clave, grave crisis económica, sanción de la ley de Reforma del Estado y privatizaciones en marcha. ¿Cuál es el papel de las organizaciones que representan al personal de las empresas en cuestión? ¿Por qué no se evalúan opciones elaboradas por los que conocen bien cada empresa desde adentro? Sí una de las respuestas fuese que están condicionadas por sus intereses de sector, nada permitiría afirmar que los que lo ven desde “afuera” no defienden a su vez intereses de sector.

**Empresas Públicas**

**PRIVATIZACIONES**

Guillermo Estévez Boero

**Cee**

**POLITICA COMERCIAL COMUNITARIA Y AMERICA LATINA**

José Ramón García Menéndez

La Europa comunitaria es el resultado de una tensa conciliación de intereses dispares, nacionales y sectoriales, que derivó en un intrincado filtro institucional y de política económica que afecta las relaciones comerciales con América latina, para nada generosas, si se las compara con los acuerdos privilegiados que la CEE mantiene con los países ACP (África, Caribe, Pacífico). La adhesión a la CEE de España y Portugal creó una ingenua expectativa de que esos países servirían de puente para intensificar el comercio con sus antiguas colonias.

**Política**

**EXPLOTACION Aerea COMERCIAL: REGLAMENTACION O LIBERALIZACION**

Ricardo J. Sánchez - Alejandra Salva - Sergio Caravetta - Ariel Basteiro - Jorge Arias

**Sumarios**

**REALIDAD ECONOMICA**

1er. semestre de 1989

Ilustración de tapa: "Bagno forzato" (Baño forzado), escultura en mármol de U. Lucchesi (italiano 1844-1905) que se encuentra en el Museo Estévez de Rosario.
Industria

SECTOR CELULOSICO-PAPELERO: OLIGOPOLIZACION Y POLITICAS PUBLICAS

Daniel Azpiazu*

La configuración actual de la industria celulósica-papelera brinda uno de los ejemplos más ilustrativos de los efectos derivados de la secuencia de políticas públicas —muy particularmente desde mediados de los años setenta— plenamente funcionales al proceso de creciente concentración y centralización del capital en un núcleo cada vez más reducido de agentes económicos. La conformación oligopolica de este complejo productivo no está para nada disociada de las políticas y acciones estatales desplegadas en las últimas dos décadas.

A mediados de los años setenta, la desequilibrada estructura productiva constituía uno de los rasgos sobresalientes del sector. Por un lado, el subsector celulósico no había acompañado el desarrollo de la producción de bienes finales (papeles y cartones), en especial en lo que se refiere a sus requerimientos de pastas químicas de fibra larga. Al igual que en otras muchas actividades industriales, el proceso de sustitución de importaciones se tradujo en la implanación de las industrias productoras de bienes finales —papel, cartón y sus manufacturas—, sin desarrollar, simultáneamente y complementariamente, la elaboración de la materia prima básica.

Por otro lado, en el subsector papelero más del 85 % de las importaciones eran explicadas por un solo tipo de bien: el papel para diarios.

De allí que se centren en estos dos rubros (la producción de pastas químicas de fibra larga y de papel para diario) donde se concentren, hacia mediados de los años setenta, los principales proyectos de inversión en el sector, de carácter sustitutivo, en un marco de crecimiento sostenido de la demanda local al cabo de más de una década.

En cuanto a los restantes rasgos estructurales que caracterizaban en esos años a la industria celulósica-papelera, mercerían citarse, entre otros, la existencia de numerosas planas no integradas y de escasa —generalmente anticongórica— capacidad productiva, localizadas mayoritariamente en el Gran Buenos Aires —en especial, en el caso papelero— a favor de la proximidad del puerto y, por otro lado, un pronunciado grado de concentración técnica y económica de la capacidad instalada y de la producción efectiva en un muy reducido número de firmas.

Así, por ejemplo, como puede verificarse en el Cuadro 1, sólo seis empresas, todas ellas integradas verticalmente, concentraban en 1975 el 85,2 % del total de la capacidad productiva de pastas celulósicas y el 48,7 % de la correspondiente a papeles y cartones.

En relación con esos elevados niveles de concentración de la capacidad instalada para la producción de celulosa y papel, cabría incorporar algunas reflexiones y consideraciones adicionales. En primer lugar, cabe destacar que

1. Las importaciones del trienio 1973-75 superaron, en promedio, los 65 millones de dólares anuales.

---

Cuadro 1

CAPACIDAD INSTALADA PARA LA PRODUCCION DE PASTAS CELULOSICAS Y PAPELES Y CARTONES.
PRINCIPALES EMPRESAS. AÑO 1975 (en miles de t/año y porcentajes)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Empresas</th>
<th>Pastas cel.</th>
<th>Papel y cart.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>miles t/año</td>
<td>%</td>
</tr>
<tr>
<td>Celulosa Argentina S.A.</td>
<td>263</td>
<td>46,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Mefah S.A.</td>
<td>25</td>
<td>4,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Celulosa Jujoy S.A.</td>
<td>39</td>
<td>6,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Ledesma S.A.</td>
<td>33</td>
<td>5,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Papel Prensa S.A.</td>
<td>84</td>
<td>14,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Papel Misionero S.A.</td>
<td>40</td>
<td>7,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Subtotal 6 firmas</td>
<td>484</td>
<td>85,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Resto industria</td>
<td>84</td>
<td>14,8</td>
</tr>
<tr>
<td>TOTAL</td>
<td>568</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel.

* Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET.
en el subsector básico del proceso, el celulósico, es donde se manifestaba el mayor grado de concentración productiva y, por ende, un poder de mercado decisivo sobre el complejo productivo en su conjunto.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la demora en la puesta en marcha de las plantas de Papel Prensa y de Papel Missionero, conlleva una significativa sobreestimación en la capacidad productiva existente hacia mediados de los años setenta. De excluirse ambas plantas, las cuatro mayores empresas del sector concentraban el 40,9% de la capacidad productiva en papeles y cartones, y el 81,1% de la correspondiente a pastas celulósicas.

En tercer lugar, es pertinente señalar que ese cálculo de la concentración económica no incluye aquellas fábricas vinculadas empresarialmente con alguna de las líderes (como, por ejemplo, Wiccel S.A., donde Celulosa Argentina controla la mitad del capital accionario) que, de ser incorporadas, incrementarían esos ya elevados niveles de concentración productiva.

Por último, corresponde reparar en el papel protagónico que desempeñaba dentro de ese grupo de firmas líderes la empresa Celulosa Argentina, que explicaba poco menos de la cuarta parte de la capacidad productiva (24,2%) en papeles y cartones, y cerca de la mitad (46,3%) en lo concerniente a pastas celulósicas.

Ese elevado grado de concentración productiva del complejo celulósico-papelería en su conjunto, asociado, a la vez, a la presencia decisiva de una sola de las fábricas del sector, sería el central en las características que asumiría la industria a partir de la formulación y ejecución de algunos grandes proyectos de inversión.

Sustitución de importaciones y promoción industrial

Como se señaló, los rubros deficitarios que brindaban mayores posibilidades sustitutivas eran las pastas químicas de fibra larga y el papel para diario.

En este último caso y de acuerdo con las proyecciones de mercado que durante esos años se realizaron en el ámbito oficial y en el privado, la capacidad productiva del proyecto de Papel Prensa no resultaba suficiente —ni aun considerando la ampliación prevista originalmente para el cuarto o quinto años de la puesta en marcha del proyecto original— para atender los requerimientos previstos para los inicios del decenio de los años ochenta. Por ello y dado el tiempo de maduración y lapsos de este tipo de inversiones, en 1973 se inició una segunda planta productora de papel para diario (105.600 toneladas/año). En 1976 finalmente se aprobó, bajo el régimen de promoción industrial, el proyecto presentado por Papel del Tucumán S.A., que, originalmente, suponía una inversión total del orden de los 165 millones de dólares a ser invertidos por un amplio conjunto de diarios del interior del país, reproduciéndose así, en cierta medida, el esquema y tipo de estructura accionaria de la restante planta productora de papel para diario.

Ese último se modificó radicalmente hacia fines del decenio de los setenta cuando la firma promocional fue adquirida por un importante grupo empresarial local —Bridas S.A.—, en el marco de una estrategia global de permanente diversificación de las actividades económicas del grupo. Incluso, al amparo de los beneficios promocionales, la firma Papel del Tucumán S.A., integrada al grupo Bridas, adquirió el control del capital de otra importante empresa del complejo celulósico-papelería (Celulosa Jujuy S.A.), dando lugar a una acción judicial promovida por el propio Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas por un supuesto fraude impositivo del orden de los 150 millones de dólares. Asimismo, vinculado con tal adquisición y ante los intentos de diversificación productiva de la firma promocionada, y ante el reclamo de los restantes grupos que ejercen el control oligopólico del mercado, el Ministerio de Economía debió intervenir disponiendo, por resolución, que el único producto que la empresa podía fabricar y comercializar al amparo de la legislación de promoción industrial era el papel para diario.

En lo relativo a las propuestas para producir pastas celulósicas de fibra larga, hacia fines de 1974 fueron presentadas dos proyectos de envergadura (la formación de capital involucrada se elevó a 830 millones de dólares), en los que resulta decisiva la presencia de la firma líder del sector: Celulosa Argentina S.A.

En esos años, sólo tres empresas en el país fabricaban ese tipo de pastas: Celulosa Jujuy, en la provincia de Jujuy; Papel Missionero, en Misiones; y Celulosa Argentina, en sus plantas de las provincias de Santa Fe y Misiones. En todos los casos, tal producción de pastas era destinada al autoconsumo, en la producción de papeles industriales.

El primero de aquellos proyectos, presentado en noviembre de 1974, fue el de la empresa Alto Paraná S.A. cuyo principal accionista es Celulosa Argentina, participando otras firmas vinculadas a la misma, como es el caso de Papel del Plata y Wiccel. El resto del paquete accionario está distribuido entre diversas empresas productoras de papel (Zucamor, Dentl, Massuh, Papelera San Isidro, Adamas, Teitelbaum) que, de esa forma, accedían al abastecimiento de pastas de fibra larga. La capacidad productiva de esta planta es de 173.000 toneladas/año y su puesta en marcha —prevista para el año 1981— se efectuó a fines de 1982.

Por su parte, cabe hacer notar que el material fibroso a insumir proviene de las propias forestaciones que, alentadas por una serie de incentivos fiscales, realizaba la propia empresa Celulosa Argentina, tanto a través de firmas controladas como Forestal Santa Lucía (99,75% de su capital es de Celulosa Argentina), como de sociedades forestales como Forestadora San Javier, Forestal Santa María y Forestal San Enrique, en las

---

2. La plana de Papel Prensa S.A. recién se puso en marcha plena en enero de 1978, ya bajo el control empresarial de los, entonces, tres principales diarios del país (Clarín, La Nación y La Razón), en asociación con el estado. A principios de 1990, el Banco Raiffeisen vendió su participación accionaria a Clarín y a La Nación.

3. En el caso de Papel Missionero S.A. (empresa estatal provincial), la puesta en marcha recién se efectuó en el año 1976.

4. Porcentajes que se elevan a 27,8% y 39,2%, respectivamente, de excluirse a Papel Prensa y Papel Missionero, que aún no habían ingresado en su fase productiva.

5. El insumo básico de esta planta es el bagazo de la caña de azúcar y su puesta en marcha estaba prevista para el año 1981 (entonces en régimen en el año 1983).

6. Sustentado en la aplicación de fondos emergentes de diferimientos impositivos para fines no previstos, no compatibles con la promoción que le fue otorgada a la firma Papel del Tucumán S.A.

7. Se trata del sistema de desgravaciones impositivas —vía la concesión de Bonos de Crédito Fiscal por parte del Instituto Forestal Nacional (IFONA) a las inversiones en forestación— que implica un subsidio directo del orden del 40 al 70 por ciento.
cualles Celulosa Argentina tiene derecho preferencial de extracción.8

Esta última empresa también presentó, en diciembre de 1974, un proyecto para instalar una nueva planta productora de pastas celulósicas químicas adyacente a la existente en Puerto Piray, Misiones, la que para entonces fabricaba pastas químicas blanqueadas de fibra larga destinadas a satisfacer sus propios requerimientos y sólo comercializaba los romanentes. La nueva planta fue proyectada para producir pasta química Kraft, de fibra larga, en un volumen máximo de 170.000 t/año, parte de la cual se incurriría en la producción de 136.000 t/año de papeles destinados a envases, envoltorios y embalajes. Al igual que en el caso anterior, la materia prima maedería provendría, en su mayoría, de las plantaciones de la propia patrocinante del proyecto, cuya puesta en marcha estaba prevista originalmente para el año 1982. Sin embargo, la paralización de las obras se remonta a fines del decenio de los años setenta9 y recién a fines de 1986 la empresa reformuló el proyecto original de construir una planta integrada de pastas y papeles industriales, proponiéndose, ahora, concretar una destinada a la producción de pastas celulósicas (224.000 t/año) orientada a la exportación.

Más allá de sus distintos grados de avance, ambos proyectos promocionados presentan un denominador común que, en buena medida, empaña o retumba a un segundo plano a las restantes divergencias: el elevado coste fiscal —y social— involucrado en los beneficios promocionales que se les concedieron y, en lo esencial, las ingentes transferencias de recursos sociales a dos de los principales grupos económicos del sector (Celulosa Argentina y Massuh). Asimismo, otro elemento común a estos dos grupos económicos que han consolidado su poder oligopólico en el sector, es el interés que han despertado en la banca internacional, que a través de Citicorp y de Manufacturera Hannover Corp., respectivamente, ha adquirido recientemente proporciones muy significativas del capital de ambos grupos económicos (cerca de la tercera parte) a partir del canje de títulos de la deuda externa argentina (alrededor de 400 millones de dólares).

9. Sin que ello implique la pérdida y/o devolución de los cuantiosos subsidios derivados de la promoción (basta con recordar los diferimentos impositivos no indexados a reintegrar durante los años después de la puesta en marcha).

Evolución sectorial y concentración de la producción

El desarrollo de la industria celulósica-papelería muestra, en la última década, un conjunto de características sustantivas de muy diversa índole. Entre ellas no podrán dejar de considerarse aquellas que se vinculan con la evolución diferencial de los distintos tipos de pastas y papeles o con el comportamiento cíclico del sector y su grado de correspondencia con el desarrollo de la economía en su conjunto. Sin embargo, interesa resaltar sólo aquellos rasgos que hacen a la relación entre la evolución del sector al cabo de una década y la concreción de algunos de los grandes proyectos de inversión, con su consiguiente impacto sobre la morfología de los mercados y la participación productiva de las distintas empresas y/o grupos económicos. En cuanto al primer de estos temas, en el Cuadro 2 se presenta, bajo la forma de promedios anuales por trienio, la evolución de la producción, el comercio

| Cuadro 2 |
| INDUSTRIA CELULÓSICA-PAPELERA. PRODUCCION, COMERCIO EXTERIOR, CONSUMO APARENTE Y GRADO DE ABASTECIMIENTO LOCALES. PROMEDIO ANUALES POR TRIENIO (miles de toneladas y porcentajes) |

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Producción</th>
<th>Exportación</th>
<th>Importación</th>
<th>Consumo aparente</th>
<th>Grado autocobertura</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1980/82</td>
<td>27,9</td>
<td>—</td>
<td>2,4</td>
<td>30,3</td>
<td>92,2</td>
</tr>
<tr>
<td>1981/83</td>
<td>22,0</td>
<td>—</td>
<td>1,6</td>
<td>23,6</td>
<td>93,2</td>
</tr>
<tr>
<td>1984/86</td>
<td>21,9</td>
<td>—</td>
<td>9,9</td>
<td>31,8</td>
<td>68,9</td>
</tr>
<tr>
<td>1987/89</td>
<td>12,9</td>
<td>—</td>
<td>5,5</td>
<td>16,4</td>
<td>70,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Pastas químicas y semiquímicas</td>
<td>1980/82</td>
<td>313,1</td>
<td>—</td>
<td>102,1</td>
<td>415,2</td>
</tr>
<tr>
<td>1981/83</td>
<td>416,1</td>
<td>—</td>
<td>12,8</td>
<td>508,3</td>
<td>81,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1984/86</td>
<td>671,2</td>
<td>64,6</td>
<td>20,5</td>
<td>627,1</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1987/89</td>
<td>712,4</td>
<td>65,4</td>
<td>25,2</td>
<td>672,2</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Total pastas celulósicas</td>
<td>1980/82</td>
<td>341,0</td>
<td>—</td>
<td>104,5</td>
<td>445,5</td>
</tr>
<tr>
<td>1981/83</td>
<td>452,1</td>
<td>—</td>
<td>12,8</td>
<td>579,9</td>
<td>81,5</td>
</tr>
<tr>
<td>1984/86</td>
<td>693,1</td>
<td>64,6</td>
<td>30,4</td>
<td>658,9</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1987/89</td>
<td>725,3</td>
<td>65,4</td>
<td>30,7</td>
<td>690,6</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Papel para diarios</td>
<td>1980/82</td>
<td>62,0</td>
<td>—</td>
<td>147,6</td>
<td>209,6</td>
</tr>
<tr>
<td>1981/83</td>
<td>118,2</td>
<td>3,2</td>
<td>65,1</td>
<td>188,1</td>
<td>65,7</td>
</tr>
<tr>
<td>1984/86</td>
<td>205,8</td>
<td>10,8</td>
<td>20,0</td>
<td>215,0</td>
<td>95,7</td>
</tr>
<tr>
<td>1987/89</td>
<td>225,0</td>
<td>24,3</td>
<td>31,0</td>
<td>232,3</td>
<td>96,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Otros papeles y cartones</td>
<td>1980/82</td>
<td>626,8</td>
<td>20,2</td>
<td>42,6</td>
<td>649,2</td>
</tr>
<tr>
<td>1981/83</td>
<td>630,5</td>
<td>3,9</td>
<td>49,2</td>
<td>682,1</td>
<td>93,5</td>
</tr>
<tr>
<td>1984/86</td>
<td>737,0</td>
<td>4,9</td>
<td>20,0</td>
<td>752,1</td>
<td>95,0</td>
</tr>
<tr>
<td>1987/89</td>
<td>781,8</td>
<td>32,4</td>
<td>28,5</td>
<td>772,2</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Total pastas y cartones</td>
<td>1980/82</td>
<td>688,8</td>
<td>20,2</td>
<td>190,2</td>
<td>858,8</td>
</tr>
<tr>
<td>1981/83</td>
<td>754,7</td>
<td>7,1</td>
<td>114,6</td>
<td>862,2</td>
<td>87,5</td>
</tr>
<tr>
<td>1984/86</td>
<td>942,8</td>
<td>15,7</td>
<td>40,0</td>
<td>967,1</td>
<td>97,5</td>
</tr>
<tr>
<td>1987/89</td>
<td>1.006,1</td>
<td>56,7</td>
<td>55,1</td>
<td>1.004,5</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC y de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel.
exterior, el consumo aparente y el corres-pondiente grado de autoabastecimiento de pastas celulósicas y de papeles. A partir de dicha información se comprender:
- un crecimiento generalizado de la producción, muy particularmente en aquellos rubros históricamente deficitarios (pastas químicas de fibra larga y papel para diario), como consecuencia directa de la concreción de algunos de los grandes proyectos de inversión;
- una pérdida de gravitación de las importaciones y, en contraposición, una presencia creciente —si bien no muy significativa— de las exportaciones, muy especialmente en el caso de las pastas celulósicas;11
- un incremento moderado y persistente en nivel trianual —en el consumo aparente de pastas celulósicas y papeles. En ambos casos se ubica por debajo del correspondiente a la producción, de lo que se deriva un mayor grado de autoabastecimiento del complejo en su conjunto.

Este creciente nivel de abastecimiento local de la demanda interna que, incluso, tiende a la autosuficiencia, está asociado a un fenómeno común a la casi totalidad de los mercados industriales: el muy escaso —o, incluso, nulo— ritmo de expansión verificado durante la última década. En efecto, los actuales niveles de consumo se ubican en torno a pocos más de la mitad de los valores que se estimaron para mediados de los años ochenta, en todas aquellas proyecciones que se realizaron hacia principios y mediados de la década anterior, tanto en el ámbito de diversos organismos oficiales (Instituto Nacional de Planificación Económica, Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial, Banco Nacional de Desarrollo), como por parte de las empresas del sector.

Ese mismo fenómeno, vinculado con el desvío significativo entre los valores proyectados y la demanda real del mercado interno, explica también la domora generalizada en el nivel de concreción de los proyectos promocionados que, en algunos casos, implica la postergación de su puesta en marcha (caso Alto Paraná o Papel del Tucumán); en otros, la puesta en marcha sólo parcial (Papel Misionero o Celulosa Argentina —Puerto Piray—) y, por último, en otros casos el permanente desplazamiento temporal de los plazos de ejecución de los proyectos (ampliación de Papel Prensa II o la producción papeleera de Puerto Piray). La actitud reacia de las empresas promocionadas no hace más que reflejar la posibilidad cierta de postergar la realización de la inversión, sin exponerse al riesgo de perder los beneficios que se le otorgaran y, de esa forma, a la espera de la recuperación de la demanda local, reservarse parte del mercado futuro, inhibiendo a la vez la entrada de nuevas firmas.

A pesar de ese comportamiento de las firmas promocionadas, asociado en gran medida al moderado ritmo de expansión de la demanda interna, los índices de concentración de la producción del complejo se han visto alterados como consecuencia del ingreso en su fase operativa (total o parcial) de un número reducido de proyectos.

Tal como puede constatarse en el Cuadro 3, en el caso de la producción de pastas celulósicas la puesta en marcha de la planta de Alto Paraná ha permitido que la firma que controla mayoritariamente el capital de la misma —Celulosa Argentina— concentre, por sí sola, más del 95% de la producción relevada en el censo económico de 1985; porcentaje que se eleva a más del 99% de incluirse, también, la producción generada por otra de las firmas promocionadas (Papel del Tucumán). Asimismo, debe tenerse en cuenta que esos porcentajes de concentración resultan superiores a los que se verificaban una década atrás (Celulosa Argentina concentraba el 80,1% y la segunda firma de la rama el 9,7%); por otro lado, esa misma firma lidera patrocinando el mayor proyecto de inversión aprobado en el período que, más allá de las demorases en su ejecución, acordes con la estrategia oligopolística de la firma, implicará el control casi absoluto del subsector celulósico.

Las consideraciones relativas al subsector papelero no difieren mayormente de aquéllas, sólo que en este caso las interrelaciones que se establecen entre la evolución de la demanda, la estructura de los mercados y el grado de concreción de los proyectos promocionados adquieren una menor intensidad que en las pastas celulósicas.

En efecto, en el caso de la industria papelera a la fecha del último releva-

---

11: En este caso, también, cabe resaltar dos previsiones derivadas. Por un lado, el de la empresa líder (Celulosa Argentina S.A.) que apunta la casi totalidad de esas exportaciones y, por otro, los incentivos ofrecidos a las exportaciones industriales, en especial los derivados del Programa Especial de Exportaciones (PREX).

---

Cuadro 3

<table>
<thead>
<tr>
<th>INDUSTRIA CELULÓSICA-PAPELERA.</th>
<th>CONCENTRACIÓN ECONÓMICA DE LA PRODUCCIÓN E INCIDENCIA DE LOS PROYECTOS PROMOCIONADOS.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>(en porcentajes)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Subsector</th>
<th>Participación en la producción de la rama</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Derivada de proyectos</td>
</tr>
<tr>
<td>Pastas celulósicas</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Celulosa Argentina</td>
<td>81,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Papel del Tucumán</td>
<td>4,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Total dos empresas</td>
<td>85,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Papelitos y cartones</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Celulosa Argentina</td>
<td>30,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Mawiwa</td>
<td>9,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Ledesma</td>
<td>7,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Papel Prensa*</td>
<td>6,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Papel Misionero</td>
<td>5,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Papel del Tucumán</td>
<td>3,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Total seis empresas</td>
<td>9,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Conclusión celebrada entre el estado y la firma con anterioridad a la sanción del régimen de promoción industrial. Se otorgan una serie de incentivos simiesícolas a los que posteriormente anatan del régimen de promoción industrial.

miento censal (1985), el impacto —positivo— sobre la concentración de la producción de aquellos proyectos puestos en marcha no llega a alcanzar niveles significativos.

Por su parte, la postergación temporal en el grado de ejecución de los principales proyectos del subsector, asociada a la propia evolución de la demanda y a la facilitación de desplazar conductas de carácter oligopólicas, permiten inferir que, de reactivarse el consumo interno, la concreción de los proyectos traería aparejada un incremento sustancial en el grado de oligopolización del mercado papelero, coincidente, en cuanto a sus actores centrales, con el del subsector celulósico.

En síntesis, el complejo celulósico-papelero revela similar fenomenología que otras industrias productoras de bienes intermedios:

● Pronunciada polarización de las transferencias de recursos derivadas de la promoción industrial en un número reducido de grandes proyectos patrocinados, en la generalidad de los casos, por las firmas líderes del sector;

● Limitado avance en la ejecución de los proyectos promocionados, en correspondencia con el comportamiento de la demanda interna y, por otro lado, con las conductas oligopólicas de las firmas patrocinantes;

● Efecto concentrador de los pocos proyectos que ingresaron en su fase operativa.

Como elemento totalizador de aquellas características, la funcionalidad de las políticas gubernamentales respecto al proceso de concentración y centralización del capital en el sector celulósico-papelero.

Al igual que en otras industrias de procesos, productoras de insumos intermediarios de uso difundido, la mayor parte de esos grandes proyectos surgieron, en cuanto a su formulación original, con anterioridad a la sanción del régimen de promoción industrial. Por tanto, cabría cuestionarse si la evolución futura de los mismos no hubiese transitado por muy similares sendores ante la inexistencia de beneficios promocionales en otras palabras, si el costo social involucrado en la transferencia de recursos hacia las firmas (patrocinantes y promotoras de los proyectos promovidos) no resultaba redundante y, en realidad, sin ningún efecto inductor decisivo.

Promoción industrial y grupos económicos

La funcionalidad de la promoción industrial respecto al proceso de concentración y centralización del capital se ve particularmente reflejada en el creciente poder económico de los principales grupos económicos que operan en el sector (Celulosa Argentina, Bridas y Massuh. Ver Anexo). Ello se manifiesta tanto en términos de la participación creciente en la producción sectorial como, muy especialmente, en la magnitud de las transferencias de recursos percibidas por los mismos al amparo de la promoción industrial. Esos dos fenómenos están presentes en todos los casos aun cuando adquieren distinta intensidad según el grupo económico de que se trate.

Así, por ejemplo, en el caso de Celulosa Argentina la consolidación de su liderazgo sectorial se conjugaría con la mayor apropiación privada de beneficios derivados de la promoción industrial. En efecto, su control casi excluyente de la producción de pastas celulósicas —viabilizado por la propia legislación de fomento— y su papel protagónico en la producción papelera, se articulan con la concesión de beneficios promocionales, como los diferimientos impositivos no indexados para los inversionistas. En razón de la magnitud de las inversiones aprobadas y del nivel de actividad de la firma promovida —como es el caso del diferimiento del TVA o la desgravación del impuesto a las ganancias en Alto Paraná—, suponen una transferencia de recursos que excede holgadamente el "fomento" a las industrias "nacientes". Se trata, en realidad, de una transferencia colosal de recursos, totalmente disociada de su contrapartida real en el plano de la producción.

En cuanto a Papel del Tucumán o, en otras palabras, al grupo Bridas, bastaría con referirse a la intervención del Plan Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la del Ministerio de Economía y/o, incluso, a la propia Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel. Ellas ilustran fehacientemente la relativa permisividad de la legislación de fomento ante conductas empresariales que podrían caracterizarse como "perversas". De todas maneras, a pesar de las limitaciones impuestas por aquellas intervenciones, el grupo Bridas tiene una presencia creciente en la industria celulósica-papelera, sin que ello implique —ni mucho menos— la asignación de capitales de riesgo de significación. No resulta sorprendente, entonces, la presentación efectuada por la empresa (Papel del Tucumán) de un nuevo proyecto de inversión, solicitando el acogimiento a la promoción industrial (Decreto 1177/74), para la producción de 30.000 t/ano de papeles saturados, con una inversión total de 66.9 millones de dólares y una ocupación de 60 personas.

Por último, el otro grupo económico, que a favor de la promoción industrial incrementó sustancialmente su gravitación en el sector celulósico-papelero, es Massuh. Ello está íntimamente asociado a su participación en el capital de Alto Paraná (33,3 % a través de Massuh y 2,7 % mediante Dentit); participación accionaria que le garantiza la provisión de pastas celulósicas y, con ello, la integración vertical de la producción del grupo que, hasta ahí, denotaba una continua expansión y diversificación en la elaboración de diversos productos de papel, aunque dependiente de la provisión externa de su insumo básico: las pastas celulósicas. El ingreso en su fase operativa de Alto Paraná supone, a la vez, la consolidación económica productiva del grupo, asociado ahora al Manufacturers Hannover Corp. (29 % de las tenencias accionarias).

Asimismo, los beneficios ofrecidos por la legislación de fomento han inducido la presentación de un nuevo proyecto de inversión orientado, en este caso, a la atención de los mercados externos. En efecto, en octubre de 1986, el grupo Massuh presentó —bajo la razón social Cuarana S.A.— un proyecto de producción de pastas celulósicas químicas y papeles para impresión y escritura con una capacidad de 100.000 t/ano, destinadas a la exportación. Tal proyecto, a localizarse en la provincia de Corrientes, demandaría una inversión total de 125.879 millones de dólares y sería 260 nuevos puestos de trabajo.

En síntesis, el ejemplo que brinda la...
La consolidación oligopólica de los grupos económicos en la industria celulósica-papelera denota que mejora por demás propicio en los beneficios concedidos por la legislación de promoción industrial.

**ANEXO**

**Grupo: CELULOSA ARGENTINA**

- Celulosa Argentina S.A.
- Arriazu, Moure y Garrasino S.A.
- Cartonex S.A.
- Celulosa Puerto Piray S.A.
- Cia. Agrícola del Norte S.A.
- Cia. Agrícola San Antonio S.A.
- Editorial Abril S.A.
- Cellexport Inc. (USA)
- Fabi S.A.
- Forestal San Enrique S.A.
- Electrocor S.A.
- Facema S.A.
- Alto Paraná S.A.
- Fabinor S.A.
- Forestal Santa Lucía S.A.
- Panorama S.A. de Inv.
- Panorama S.A.
- Abril Educativa y Cultural S.A.
- Garumi y C.I.F. S.A.
- Wigel S.A.
- Cia. Victoria S.A.
- Tecnofores S.A.
- Forestadora San Javier S.A.
- Korn S.A.
- Fabripar S.A. (Paraguay)
- Forestal Santa María S.A.
- Cia. Fabril Financiera S.A.
- Cia. Graf. Productora S.A.
- Cia. Fabril Editora S.A.
- Manufactura Algodonera Argentina S.A.
- La Papelera del Plata S.A.
- Bicebi S.A.
- Barclay Fashions S.A.
- Editorial MBH S.A.
- Inquimar S.A.
- Phila S.A.

**Grupo: MASSUH**

- Massuh S.A.
- Cia. Argentina de Productos de Papel S.A.
- Alto Paraná S.A.
- Adamas S.A.
- Mancuso y Rossi S.A.
- Edif. C. della Penna S.A.
- Dent S.A.
- Alista S.A.
- Forestal Ibicuy S.A.

**Grupo: BRIDAS**

- Bridas S.A.
- Sidus S.A.
- Bulbroth S.A.
- Bridas SAPIC
- Geomaster S.A.
- Helicópteros Marinos S.A.
- Harenagu S.A.
- Catalinas Norte S.A.
- Tecnobridas S.A.
- Roalco S.A.
- Palmaín S.A.
- Matol S.A.
- Palmares Inmobiliaria S.A.
- Estab. Agropec. El Zapallar S.A.
- Praderas del Espíritu S.A.
- Polibutenes Argentinos S.A.
- Mapet S.A.
- Forestal Las Acequias S.A.
- Papel del Tucumán S.A.
- Veneteco S.A.
- Acambuco S.A.
- Argasom Ing. y Const. S.A.
- Argasom S.A.
- Savoll S.A.
- Cia. Perforaciones Río Colorado S.A.
- Celulosa Jujuy S.A.
- Aguamanza S.A.
- Tomas Brysdale y Cia. S.A.
- Bridas BEPSA (Perú)
- Empresas para el desarrollo de hidrocarburos S.A.
- Banco Palmares S.A.
- Servicios Petroleros S.A.
- Tecnastar Técnica S.A.
- Comtel S.A.
- Tableros Guillermia S.A.